



¿CASTIGOS Y PREMIOS EN ELECCIONES A LOS GOBIERNOS?
El peso de la personalización en la cultura política del Urabá Antioqueño: Caso Chigorodó

YHANSUI OSPINA GAVIRIA

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL
TÍTULO DE MAGÍSTER EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

ADRIANA MARCELA RAMÍREZ BARACALDO

ASESORA

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Medellín, Colombia

2016



Nota de aceptación:

Presidente del jurado

Jurado

Jurado



Agradecimiento

Expreso de manera especial mis agradecimientos

A Adriana Ramírez Baracaldo, docente de la Escuela de Ciencias y Humanidades de la Universidad EAFIT y asesora de este trabajo de grado por su acompañamiento constante, por sus invaluable aportes, y su enorme paciencia, fundamental para lograr este resultado.

A la Universidad EAFIT por haberme brindado herramientas y conocimientos fundamentales, no solo para el desarrollo de este trabajo, sino para el ejercicio profesional.

A las personas del Urabá antioqueño que amablemente me recibieron y me brindaron toda la información y la guía necesarias para lograr esta investigación.

A mi familia por todo el apoyo y presencia en cada momento y en especial a mi mamá por haber sido parte fundamental en el trabajo de campo.

A todas las personas que estuvieron a mi lado y que, de una u otra forma, colaboraron y tuvieron que ver con la construcción de este trabajo.



Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo conocer cómo incide la imagen de los líderes en la forma en la que los electores evalúan el desempeño gubernamental del nivel departamental, principalmente en comunidades con situaciones de exclusión, pobreza y desigualdad, económica, social y política. El Urabá antioqueño es una subregión que posee dichas características, haciéndolo un caso representativo para conocer la manera cómo interpretaciones de deudas políticas históricas y el peso del fenómeno del conflicto armado, la pobreza y la exclusión generan una lectura diferente de la política y lo político, y por tanto, la forma de participar y de decidir el apoyo a un gobierno.

Chigorodó es el municipio tomado como caso de estudio por sus características de exclusión, ya que a pesar de ser el segundo municipio más antiguo del Urabá (después de Turbo) y estar ubicado en la zona más próspera de la subregión, no ha mostrado un crecimiento notorio y persisten condiciones de pobreza y desigualdad. Esto permite considerarlo como un caso representativo en el que la exclusión social y política promueve prácticas políticas basadas en la preeminencia de la imagen del líder político. Las elecciones para la gobernación de Antioquia de octubre de 2015, se constituyen en el momento que promueve el interés por comprender desde la teoría de la elección pública y la personalización: ¿Cómo ciudadanos en tales contextos de exclusión se perciben frente al Estado? ¿Cómo evalúan? ¿Cómo castigan o premian a los gobiernos?

La metodología empleada es de tipo cualitativo, basada en entrevistas a profundidad a líderes sociales, gremiales y políticos del municipio y la subregión y un análisis documental. Los resultados permiten identificar una cultura política súbdito (Almond y Verba, 1992), predominante promoviendo que las políticas públicas se perciban de manera subjetiva, donde suele importar más la manera en la que se hacen las cosas que la propuesta como tal, y por tanto la acción estatal por medio de la gobernación de Antioquia sea evaluada desde ese cómo y no tanto desde el qué.

Palabras claves: Antioquia, Urabá, Chigorodó, elección pública, personalización, políticas públicas, voto, gobernación, desempeño.



Índice de contenido

Agradecimiento.....	3
Resumen.....	4
Índice de contenido.....	5
Índice de Figuras.....	6
Índice de tablas	7
1. Introducción	8
2. El estudio de caso.....	11
2.1 Contextualización del Urabá antioqueño	11
2.2 Chigorodó como estudio de caso	14
2.3 Las elecciones para Gobernador 2015	17
3. Marco teórico	19
3.1. La cultura política: dimensiones básicas de Almond y Verba.....	19
3.2 La personalización política	20
3.3 La elección pública: las preferencias de política pública como interpretación del mundo político.....	22
4. Diseño metodológico	26
5. El desempeño gubernamental desde la personalización y su influencia en el apoyo electoral	30
5.1 Interés por la política	30
5.2. Las actitudes evaluativas hacia la acción política: el corto plazo como factor predominante en la toma de decisiones políticas.....	32
5.3. El líder como clave en la interpretación del desempeño: los buenos ejemplos se refuerzan en casa. .	40
5.4. Políticas públicas eficaces y buen desempeño ¿suficientes para obtener el voto?.....	43
6. Consideraciones finales y posibles líneas de futura investigación.....	46
Referencias bibliográficas.....	54
Anexos.....	55



Índice de Figuras

Figura 1. Población Urabá Antioqueño en miles de habitantes, proyecciones a 2013.	12
Figura 2: Índice de Condiciones de vida Antioquia y Urabá 2007, 2009 y 2011.	13
Figura 3. Categorización de preguntas	29
Figura 4. Votación por partidos a Concejo municipal 2015- Chigorodó.....	36
Figura 5. Principio del Plan Integral Regional para Urabá.....	46
Figura 6. Propuesta de intervención.	48



Índice de tablas

Tabla 1. Entrevistados.....	287
------------------------------------	-----



“La regla de decisión que manejan los votantes es tan clara como contundente: si están satisfechos con el gobierno, lo recompensan con su voto; si no lo están, lo castigan votando a la oposición” (Key, citado en Lagos 2011, p. 15)

1. Introducción

Los ciudadanos son quienes deciden mediante el voto quienes obtendrán el poder, uno de los principales objetivos de los políticos. No obstante, las motivaciones que tienen los votantes para seleccionar a su preferencia electoral varían, pues mientras para algunos son más importantes las propuestas programáticas; para otros, los aspectos personales o de identificación con el candidato son más relevantes. En el primer caso esta valoración se considera más racional por el principio de contrastación de las propuestas respecto a las necesidades y problemas de la comunidad. Los segundos parecen juicios más emocionales.

El momento electoral es el escenario preferente para evidenciar esta situación, pues es cuando los ciudadanos tienen la posibilidad de premiar o castigar a un gobierno mediante su voto. De esta manera, resulta interesante analizar cómo en algunos casos no se cumple la teoría como al parecer sucedió en Antioquia, en las elecciones a gobernador del departamento del año 2015, cuando pese a una valoración positiva del desempeño gubernamental¹ los resultados electorales no señalaron un “premio” a la administración saliente por medio de apoyo electoral mayoritario a

¹ Entre ellos, el de Gobernación que mejor manejó los dineros del Sistema General de Regalías y donde Arboletes, obtiene el 86,7% en ese ranking departamental, siendo el cuarto municipio del Antioquia en manejar de manera transparente los recursos. Este Índice de Gestión de Proyecto de Regalías, medido por el DNP, tuvo los criterios de medición de transparencia, eficacia, eficiencia y medidas de control. Además de este reconocimiento, se encuentra el del **Premio Mejor Gobernador de Colombia, 2015**, Fundación Colombia Líder en la Categoría “Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012 – 2015”; **Primer Puesto Índice de Transparencia Departamental 2015**, Transparencia por Colombia (Antioquia ocupaba el puesto 11 en el año 2009); **Primer Puesto Índice de Gobierno Abierto 2014-2015**, Procuraduría General de la Nación (Antioquia ocupó el lugar 27 en la medición 2010-2011); **Dictamen Limpio y Sin Salvedades 2015**, Contraloría General de Antioquia (Esto no se veía desde el 2013); **Calificación AAA Idea, 2014**, Fitch Raitings (Calificación, por primera vez en su historia, AAA al Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA); **Mejor Plan de Desarrollo Departamental y Municipal, 201**, Colombia Líder, DNP y Agencia de cooperación alemana, GTZ a la Gobernación por su Plan de Desarrollo Antioquia la más Educada 2012 – 2015; entre otros. Información tomada del portal lamaseducada.com.



la candidatura oficialista. Esta situación plantea indagarse sobre cómo una población con altos índices de pobreza, con situaciones de exclusión social y económica, que recibió respuesta a sus necesidades por medio de líneas de política pública enfocadas a esta subregión con especial atención desde lo administrativo (*output*), no señaló especiales apoyos electorales a la candidatura oficialista, ni como mecanismo de control premiando al gobierno saliente. Considerando que las elecciones sirven para hacer a los “gobiernos responsables de sus acciones pasadas, los ciudadanos deben establecer alguna regla basada en sus resultados políticos o económicos para evaluar a los gobiernos” (Lagos 2011, p. 29); es decir en sus acciones y políticas públicas para así dar su voto. La expectativa de apoyo electoral iba en el sentido favorable hacia el gobierno saliente y se infería que podría ser sensiblemente mayor en sectores poblacionales tradicionalmente marginados.

El trabajo tiene por objetivo comprender las interpretaciones que poblaciones con características históricas de desigualdad, exclusión y pobreza, que en este caso es Chigorodó, hacen de su relación con lo político y del ejercicio de la política, y la manera cómo en esas interpretaciones están presentes la perspectiva clásica de la teoría de la personalización o de la elección pública. El documento se encuentra organizado en cuatro apartados generales: primero se presenta una contextualización de la región a la que pertenece el municipio estudio de caso y se explican las condiciones de dicho municipio, continua con una explicación metodológica de la investigación. Luego desde la teoría, se abordan los principales aspectos de la personalización de la política y de elección pública que se consideran fundamentales para hacer la interpretación de la cultura política del municipio. Continúa con un apartado en el que se analiza la incidencia de implementación de las políticas públicas en el municipio. Finaliza con unas consideraciones en



las que se presentan los principales hallazgos y algunas líneas de propuestas para futuras investigaciones.



2. El estudio de caso

2.1 Contextualización del Urabá antioqueño

El Urabá es una de las nueve subregiones del departamento de Antioquia y el territorio que conecta el departamento con el mar Caribe. Esta subregión, cuenta con 626 597² habitantes, quienes se dedican principalmente a la pesca, la ganadería, la agroindustria, la explotación maderera, la agricultura y el turismo.

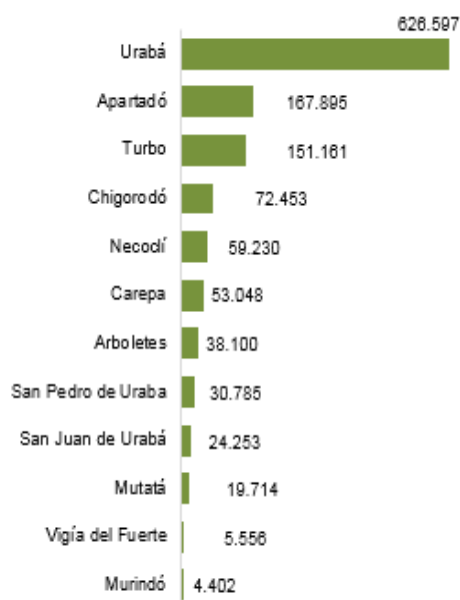
Se caracteriza, entre otras cosas, por su multiculturalidad y variedad étnica, y por ser la menos endogámica con una inmigración dominante de Córdoba y de Chocó³. En términos generales, en Antioquia existen 165 516 jóvenes afrodescendientes, siendo el grupo poblacional joven más grande del departamento, y 7.897 jóvenes indígenas en Antioquia⁴. Estos dos grupos, tienen gran presencia en la zona del Urabá, donde el 70,8% de la población es mestiza, seguida por el 22% de raza negra y donde se destaca además un alto porcentaje de población indígena⁵. Es un territorio donde coexisten y se interrelacionan la cultura caribe, pacífica y andina, permitiendo la creación de nuevas subculturas que comparten además del territorio, conocimientos, costumbres, gustos, música, etc.

² Cifra proyectada al 2013 del Censo DANE, 2005.

³ Estudio Valores, representaciones y capital social en Antioquia 2013, 2013. Eafit; Gobernación de Antioquia; Suramericana.

⁴ Gobernación de Antioquia, “Sobre Urabá”, *Sitio web Gobernación de Antioquia*, [en línea] disponible en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/registrar/6817-sobre-uraba>, Recuperado: 13 de noviembre de 2015.

⁵ Los resguardos presentes en la subregión son Emberá Katío, Katío-Dovida, Katío-Eyabida, Chamí, Tule y Senú, principalmente en los municipios de Arboletes, Chigorodó, Vigía del Fuerte, Murindó, Mutatá, y Necoclí.



Figuras 1. Población Urabá Antioqueño en miles de habitantes, proyecciones a 2013.

Fuente: DANE, proyecciones de población, 2005-2020.

Esta subregión, cuenta con una gran riqueza en recursos naturales⁶, pero también ha sido una subregión marcada por la violencia, minas antipersonales, enfrentamientos entre grupos armados, contrabando, entre otros aspectos⁷, lo que ha generado además un gran número de desplazados.

⁶ Esta región es la única costera de Antioquia. Está ubicada sobre el mar caribe y hace parte del Darién colombiano y posee un accidente geográfico de suma importancia para el departamento y el país: el Golfo de Urabá, que está ubicado sobre el mar caribe y tiene una extensión de 1 500 mts². Es una subregión plena de paisajes exóticos, además de ser la región bananera y platanera más importante del país y despensa de esa fruta tropical de varios mercados internacionales. Tiene una gran mezcla de sabanas, montañas, selvas y ríos que acogen una pluralidad y multiculturalidad que se evidencia al recorrer sus once municipios. Tomado de “Perfil subregional del Urabá Antioqueño”. Departamento Administrativo de Planeación. Consultado el 6 de enero de 2016. http://www.antioquia.gov.co/antioquia-v1/organismos/planeacion/descargas/perfiles/Perfil_Subregional_Uraba.pdf

⁷ No se tienen cifras exactas de las consecuencias de la violencia en Urabá hasta el 2013, en términos de homicidios y desplazamientos. Pero según el investigador de la Universidad de los Andes, Juan Aparicio, entre 1995 y 1997 se registraron 2 950 homicidios con fines políticos en esta subregión. Andrés Suárez, del Centro Nacional de Memoria Histórica, por su parte registró 103 masacres entre 1998 y 2002. Y una investigación de la Universidad de Antioquia registró que hubo más de 32 mil desplazamientos, solo en los cuatro municipios del eje bananero. Por otro lado, entre 1996 y 2003 la responsabilidad es de los paramilitares o autodefensas, en el lapso de 2005 a 2006 es compartida entre bandas y paramilitares – autodefensas y a partir de 2007 es fundamentalmente responsabilidad de las bandas criminales. Si bien, antes del año 2001 los desplazamientos causados por autodefensas o paramilitares tuvieron el mayor peso relativo, entre este año y el 2005 su participación se mantuvo estable, bajó 7% en el 2006 y de nuevo se mantuvo constante hasta el 2011. Entre los departamentos más afectados por los paramilitares en la



En cuanto al índice de calidad de vida⁸ de 2011, la cifra para el Urabá es del 54,10%⁹, en comparación con el Valle de Aburrá que tiene un porcentaje mayor (72,34%). Esta medición que se hace a partir del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-, evidencia claramente las desigualdades entre estas dos subregiones del departamento¹⁰. La diferencia en general con el resto de Antioquia es notoria:

AÑO	ANTIOQUIA		URABÁ	
	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
2007	70,95%	60,39%	63,25%	51%
2009	69,13%	56,90%	59,69%	41,80%
2011	70,42%	55,78%	62,58%	41,87%

Figuras 2. Índice de Condiciones de vida (Urbano y rural) Antioquia y Urabá 2007, 2009 y 2011.

Fuente: DAP. Encuesta de calidad de vida 2007, 2009 y 2011

La cobertura de servicios públicos también es insuficiente en el Urabá. En el año 2000, solo el 65,96% de las viviendas tenían acueducto, el 86% energía eléctrica, el 53,61% alcantarillado y

década de los noventa y principio del dos mil se encuentran Antioquia (Urabá), Bolívar, Sucre (Montes de María), Magdalena y Cesar. En contraste, en los últimos años, las bandas criminales, aunque en menor proporción que la que tuvieron los paramilitares, tienen una participación importante en los desplazamientos de Antioquia, Córdoba, Valle del Cauca, Nariño y Chocó. Recuperado de Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013.

⁸ La Encuesta de Calidad de Vida 2011 que aplican conjuntamente la gobernación de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el municipio de Medellín, involucra doce variables (educación, salud, participación, seguridad alimentaria, accidentalidad, discapacidad, fuerza laboral, demografía, seguridad y convivencia, servicios públicos, recreación y deporte, vivienda y hogares). *El Plan De Desarrollo Departamental 2012-2015 "Antioquia La Más Educada" y su contribución al bienestar y desarrollo de la comunidad Antioqueña: Medición con Indicadores Claves De Resultado*. 2012. p. 29.

⁹ El índice de calidad de vida 2011 para el Valle de Aburrá es del 72,34% mientras que para la subregión de Urabá es del 54,10%; para la subregión del Magdalena Medio el 59%; el Bajo Cauca 55,09%; el Nordeste 56,72%; la subregión del Norte 58,78%; Occidente 56,78%; Oriente 62,85% y la subregión del Suroeste 58,79%.

¹⁰ De igual forma se refleja con las demás subregiones en las que el índice fue del orden de 58% en la subregión del Bajo Cauca, del 54% en la subregión de Urabá y del 50% en el Occidente Antioqueño. *El Plan De Desarrollo Departamental 2012-2015 "Antioquia La Más Educada" y su contribución al bienestar y desarrollo de la comunidad Antioqueña: Medición con Indicadores Claves De Resultado*. 2012. p. 14.



sólo 53 de cada 100 viviendas tenían acceso a agua potable. Las condiciones en Urabá están, en servicios públicos, muy por debajo de los promedios departamentales¹¹. Las condiciones de desigualdad de esta subregión son históricas y complejas, tal como lo plantea María Teresa Uribe (1992):

“En las primeras décadas del siglo XX la región era considerada como un territorio de confinamiento, incluso por el mismo estado. Las condiciones geográficas singulares del vasto territorio de Urabá, su historia permanente de lucha y la ausencia del estado en el control del territorio, contribuyeron a que Urabá se identificara como: “un lugar de refugio para grupos de población muy heterogénea, excluidos y segregados de la sociedad mayor, de la vida económica nacional y también un lugar privilegiado para el desarrollo de actividades ilegales, centradas en el contrabando” (p. 40).

2.2 Chigorodó como estudio de caso

El Urabá antioqueño está compuesto por once municipios con situaciones similares y que a su vez conforman las tres zonas en la que se subdivide la subregión¹². De estas zonas el Eje Bananero ha sido el epicentro de grandes confrontaciones y a su vez ha sido la zona con mayor crecimiento económico de la subregión (Incoder, Plan de Urabá, 2015, p. 96). De ahí que el municipio seleccionado, Chigorodó, ofrezca los criterios de interés, de exclusión histórica, para este estudio, pues es el tercer municipio más habitado de la subregión (76 202)¹³, el segundo más antiguo de Urabá después de Turbo, y uno de los más pluriétnicos y multiculturales¹⁴.

¹¹ Línea Estratégica Proyecto integral Regional para el desarrollo de Urabá. Urabá un mar de oportunidades. 2012, p. 5.

¹² Zona Norte: Necoclí, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá y Arboletes; Eje Bananero: Apartadó, Turbo, Carepa y Chigorodó; y Zona Sur: Vigía del Fuerte, Murindó y Mutatá.

¹³ Proyección a 2015, según Censo DANE 2005

¹⁴ Con una población de mestizos y Blancos del 58,5%; de Afrocolombianos del 38,1% y un 3.4% de población indígena, principalmente Embera Katío. Subregiones de Antioquia, DANE.



Chigorodó, erigido como municipio en 1915¹⁵ ha presentado desde sus orígenes, condiciones de marginación política y exclusión económica y social. Uno de los informes más recientes del año 2004, resalta sus condiciones desfavorables comparadas con los otros municipios de la subregión. Por ejemplo, para ese año presentaba la tasa de desnutrición más alta de la zona, con una desnutrición global (peso/edad) de 34.9%, desnutrición crónica (talla/edad) de 34.5% y desnutrición aguda (peso/talla) del 18.5%. Además, contaba con las más “altas tasas de morbilidad asociadas a problemas de saneamiento básico y una subutilización del capital humano por desempleo y subempleo”.¹⁶

Con el propósito de mejorar las condiciones de accesos a esta subregión y municipio, en el Plan de Desarrollo Antioquia la más Educada 2012-2015, se desplegaron recursos para los siguientes aspectos, entre otros¹⁷: “Infraestructura y el mejoramiento de la Red Vial Primaria (RVP), la Red Vial Secundaria (RVS)¹⁸ y la Red Vial Terciaria (RVT) con el apoyo de INVIAS, además del mejoramiento de la Red de vías Urbanas mediante el programa “Mejoramos tu cuadra”¹⁹ Este último, buscó mejorar las condiciones de salubridad en el territorio.

En el tema de los servicios públicos, Urabá se vio beneficiado con municipios que hicieron parte del Plan Departamental de Agua PDA²⁰, pero quizás, el caso más representativo en

¹⁵ Mediante la ordenanza 52 del 27 de abril de 1915.

¹⁶ Perfil del municipio de Chigorodó. Archivo municipal. Universidad del Valle, 2004

¹⁷ Informe completo en Presentación balance general Línea 6: Plan Integral Regional para Urabá. Urabá: Un mar de oportunidades 2015 (Anexo 2, digital)

¹⁸ Con un 99% de ejecución al año 2012.

¹⁹ Este programa buscaba intervenir 111 municipios del departamento y recuperar 2.725 cuadras, con una inversión de \$7.911.391.326 (2012-2013) y de \$13.183.140.252 (2014-2015). En el Urabá los municipios que no hicieron parte de este programa fueron San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Arboletes y Murindó. Fuente: Presentación de Rendición de Cuentas para Urabá, 2013. (Ver Anexo 1)

²⁰ El diagnóstico hasta el año 2014, era que las redes y estructuras de acueducto y alcantarillado de los municipios reportaban atrasos de hasta 60 años. Por eso, este impulso para el sector contó con recursos nacionales, departamentales y locales. En esa dirección, durante el 2014, la Gobernación de Antioquia destinó \$170.000 millones no solo a obras de infraestructura física, sino a programas de fortalecimiento empresarial y capacitación a comunidades en temas relacionados con el cuidado de los recursos y la participación comunitaria en el funcionamiento de estos sistemas; para esto último, se firmó un convenio con Empresas Públicas de Medellín por un



servicios públicos en Urabá²¹, fue el del Acueducto de San Juan de Urabá, que significó un cambio en su calidad de vida, ya que nunca habían contado con agua potable en sus 27 años de vida municipal lo que generaba problemas de orden público.

Otro de los focos a nivel departamental, era mejorar las condiciones de vivienda de los antioqueños, pues según la encuesta de Calidad de vida de 2011, en el departamento había un déficit cuantitativo de 102 173 y uno cualitativo de 179 684. Frente a esto, se plantearon soluciones para las nueve subregiones del departamento, siendo Urabá la más beneficiada con un total de 15.066 soluciones de vivienda²².

Así como los anteriores, se resalta la intervención en educación con la construcción de la sede de la Universidad de Antioquia en Apartadó y la construcción además de cinco parques educativos²³ en la subregión, resalando que el primero en inaugurarse fue el de Vigía del Fuerte, municipio que nunca antes había sido visitado por un gobernador. En cuanto a las becas, Urabá es una de las subregiones con más estudiantes becados para educación superior, con 1.454 jóvenes beneficiados.

Pero estas acciones no siempre son las más importantes a la hora de evaluar el desempeño de un gobierno y para conocer precisamente, cuáles son esas motivaciones que más peso tienen en esa evaluación, se eligió este municipio y esta subregión, como caso por relevancia (Coller, 2000,

valor cercano a los \$11.000 millones. Los municipios del Urabá que hicieron parte de este Proyecto fueron Arboletes, Necoclí, San Juan de Urabá y Vigía del Fuerte.

²¹ San Juan de Urabá, ahora tiene acueducto gracias al proyecto del plan maestro de acueducto y pretende asegurar agua potable para 8.145 habitantes. La inversión cercana a los \$7 mil 700 millones permitirá la construcción de una planta de tratamiento de agua, de redes de tubería y de ampliación de cobertura, además de la zona urbana, para los sectores rurales de Montecristo, San Juancito y Calle Larga. Este acueducto, se inauguró el 27 de marzo del 2015 y representó en esta primera etapa del Plan Departamental de Agua, la inversión de \$ 51 mil 591 millones. Se generaron 800 empleos y se beneficiaron 171.057 habitantes de las zonas urbanas de los 30 municipios. Fuente: periódico Alma máter, Universidad de Antioquia, mayo de 2014.

²² El resto de soluciones en este ámbito en el departamento fueron: 5.866 Bajo Cauca; 6.706 Magdalena Medio; 4.447 Oriente; 4.388 Suroeste; 5.417 Nordeste; 4.166 Norte, 2.649 Valle de Aburrá y 4.875 en Occidente.

²³ Programa insignia de Antioquia la más Educada 2012-2015. Se construyeron 80 Parques Educativos y en el Urabá, son Mutatá, Necoclí, Vigía del Fuerte, San Pedro de Urabá, Arboletes y Chigorodó, los municipios que cuentan con uno de estos.



p. 30) teniendo en cuenta que sus condiciones previamente expuestas, permiten hacer una mirada más puntual a este fenómeno en el que no se cumplió la teoría de a buen desempeño, mayor apoyo electoral y que puede servir como referente para futuras investigaciones en las que se pretenda comprender la manera en la que sociedades con similares características evalúan a los gobiernos y que sirva para poder realizar intervenciones territoriales desde el campo de las políticas públicas, sin ignorar características propias de la cultura política.

2.3 Las elecciones para Gobernador 2015

En el año 2011, fue elegido Gobernador de Antioquia el candidato por el Partido Verde, Sergio Fajardo Valderrama, con 925 953 votos (49,5%), siendo una votación histórica en el departamento. En las elecciones de 2015 las expectativas desde el gobierno²⁴ era que se obtendría el mismo apoyo hacia el candidato de la continuidad, Federico Restrepo, ya que Sergio Fajardo había realizado una buena gestión en especial en la subregión. No obstante, el ganador de un escenario numeroso y diverso de candidatos²⁵ fue Luis Pérez con 816 337 votos (39,43%) de los cuales 11 164 se registraron en el municipio de Chigorodó, lo que corresponde al 54,93% de la votación de ese municipio. Por su parte, Federico Restrepo, obtuvo 401 603 votos y el

²⁴ En entrevista realizada a Laura Gallego, asistente de Federico Restrepo como Gerente del Plan Integral Regional para Urabá y parte fundamental durante su campaña, manifestó que por ser la apuesta por la continuidad “y si esperábamos (el equipo de Federico) que se reconociera todo el trabajo que se había logrado en la región de llevar casi 1.2 billones de pesos, de lograr articular y conseguir el Puerto (Turbo), de lograr que los empresarios participaran del plan del desarrollo, de lograr invertir los recursos que se invirtieron desde el INVIAS en la mejora de vías primarias y secundarias, de *Autopistas para la Prosperidad* . De verdad si sentíamos que la Gobernación había hecho un gran trabajo en Urabá y que había logrado articular muchos actores del gobierno nacional y local en función de Urabá y que como ninguna otra gobernación, habíamos invertido muchísimos recursos en lograr sacar a Urabá de un escenario de absoluta estigmatización pero de absoluta debilidad tanto institucional tanto como de oportunidades, y creímos (o creemos) que ya se habían logrado grandes cosas para que Urabá pudiera seguir un rumbo diferente al que había tenido hasta el momento. El punto fue que nuestro error fue suponer que los ciudadanos votan solo en función de agradecer una gestión, que además, debe ser natural”. Fragmento de entrevista realizada el 4 de abril.

²⁵ Por la Unidad Nacional, Luis Pérez Gutiérrez; por el Centro Democrático, Andrés Guerra Hoyos; por Compromiso por Antioquia, Federico Restrepo (Candidato de la continuidad); por el Polo Democrático, Olmedo López Martínez; y por la Unión Patriótica, José Luis Jaramillo.



19,39 % (3 141 fueron en Chigorodó). Esta candidatura oficialista solo ganó San José de la Montaña, municipio del Suroeste Antioqueño y ocupó el tercer lugar a nivel departamental, sorprendiendo de manera especial los resultados en Urabá debido al énfasis del plan de desarrollo y los esfuerzos de toda índole por atender una necesidad que se identificó como prioritaria: reducir la desigualdad²⁶.

De ahí que, esta situación es la que da origen a esta investigación sobre la verdadera incidencia de las políticas públicas y programas en la forma como se evalúa los gobiernos en poblaciones como Urabá, donde por lo general se considera que ha primado una relación clientelista basada en “favores” políticos, y donde incluso personas con nexos paramilitares, llegan al poder²⁷.

²⁶ Desde la Administración de Sergio Fajardo, se resaltaron tres factores de éxito y aprendizajes del trabajo en Urabá, a través de la Línea 6 de su Plan de Desarrollo: El Nuevo Papel del Departamento, las alianzas y la implementación de un Modelo de Gestión Integral del territorio. Tomado de: Proceso de Producción de Conocimiento sobre el Plan de Desarrollo, 2015.

²⁷ El claro ejemplo de esto es la captura de 27 políticos de la zona por parapolítica en el año 2014. “Según ‘El Alemán’, siempre hubo un candidato al que le apostaban: “Decíamos, ‘ésta va a ser la persona indicada como administrador de ese municipio’ y en muchos casos nos sentamos con él: ‘mire, la comunidad quiere votar por usted, nosotros vamos a apoyarlo’, y cómo lo apoyábamos, a las comunidades las apoyábamos con reses, en dinero para contratar el transporte para el día de las elecciones, para pagar propaganda, todo lo que se hace en una campaña política”. Tomado de: <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/280301-politicos-de-uraba-entre-enganos-amenazas-y-sometimiento>, el 7 de mayo 2016.



3. Marco teórico

La interpretación de la forma como se auto perciben los ciudadanos de Chigorodó ante las instituciones-políticas, los actores políticos y estatales y cómo operan lecturas desde lo personalista o lo más racional como las valoraciones de política pública en tales autopercepciones y valoraciones de los objetos políticos, resulta adecuado abordarla desde la cultura política.

3.1. La cultura política: dimensiones básicas de Almond y Verba

El análisis se realiza desde los tres tipos de cultura propuestas por Almond y Verba (1992) y que fueron clasificadas según los indicadores de percepción del Estado, actividad hacia el Estado, injerencia en el Estado, relación electoral con la administración (output) y con la estructura política (input) y confianza institucional, retomando tanto el componente administrativo como el componente político partidista:

Cultura parroquialista: con una relación principalmente de tipo político-económico-religioso, donde no hay contacto con la periferia. Mínima especialización política. Es una orientación más normativa que cognitiva y los de la periferia no tienen conciencia del régimen central, pero lo sienten de manera negativa o confusa y no hay normas establecidas para relacionarse entre sí, no perciben su poder para incidir en las decisiones políticas; la **Cultura de súbdito:** donde las orientaciones se dan hacia un sistema político diferenciado y hacia aspectos administrativos del sistema, y no hacia el objeto político como tal. El súbdito sabe que existe una autoridad central, tiene una valoración sobre ella, pero la relación es más de tipo administrativo, es una relación pasiva, subjetiva y donde no existe una estructura política diferenciada. En sistemas políticos democráticos es más afectiva y normativa que cognitiva; y finalmente, está la **Cultura de participación:** orientada hacia lo input y output. Se orientan hacia un rol activo de su persona en la



política, ya sea favorable o desfavorablemente, pero sus sentimientos y evaluaciones de semejante rol pueden variar entre la aceptación y el rechazo. (Almond y Verba, 1992, p. 183).

Estos tres tipos de cultura, resultan útiles para comprender cómo estas comunidades se relacionan con los actores políticos y gubernamentales, y a su vez, cómo una sociedad asume o interpreta al gobierno y como este busca responder a sus demandas, expectativas y compromisos gubernamentales. Acá es importante resaltar que estos autores separan dichas orientaciones de interpretación. Unas son las que van dirigidas hacia lo administrativo (instituciones, actores y procedimientos políticos) y otras hacia la política (relaciones y aspectos políticos que son internalizados) (Perschard, 1994), y así se puede hacer un análisis puntual de cada una de ellas, reconociendo la importancia que tiene la cultura política en la conformación y funcionamiento de las estructuras políticas.

3.2 La personalización política

La personalización se ha relacionado siempre con las cualidades personales y la figura del político-candidato o imagen²⁸ la influencia que tienen estos por encima de las propuestas políticas y programáticas de los mismos. En la línea de Pasquino (1990), esta personalización se ve influenciada por los medios de comunicación, quienes funcionan también como una lupa bajo la cual se analizan a los candidatos (p. 67)²⁹. En términos generales, como tal, la personalización

²⁸ El término imagen proviene del latín 'imago' y del griego 'eikon' que significa icono o retrato. De la primera palabra se desprende la idea de representación y reproducción. La segunda nos señala la idea de semejanza. La imagen es lo que objetivamente corresponde a la realidad, pero también lo que se transmite o lo que se aparenta (Abreu, citado en Orejuela, 2009).

²⁹ Si bien, se reconoce dentro del proceso de personalización, la incidencia de los medios de comunicación, esta no será la mirada desde la cual se analiza la personalización. El foco investigativo está en el papel de los líderes como vehículos claves para la construcción de esa imagen hacia el político y por lo tanto como actores importantes en la



no es negativa, menos cuando se “desarrolla según reglas preestablecidas, aceptadas y rigurosamente observadas es una de las maneras de evaluar o de decidir frente a asuntos políticos” (p. 80). Por lo tanto, es en sí una de las variables sobre las cuales se puede evaluar el desempeño del gobierno y que puede servir además como motivación para elegir.

Por otro lado, Orejuela (2009) plantea que la personalización es una estrategia de comunicación, eminentemente persuasiva, que simboliza en los atributos personales de un político su mensaje electoral, además de reforzar las nociones de poder, autoridad y liderazgo. La personalización transmite es la imagen del candidato, que es la que simboliza no sólo el poder, sino las características propias del personaje. Según esta autora, “la profesionalización de las campañas electorales” es una de las causas de la personalización de la política, y resalta además que “cuando un político puede avalar a través de su propia biografía y cualidades personales, un proyecto de gobierno, brinda una garantía para mejorar no sólo el diálogo político, sino la misma actuación política” (Orejuela, 2009, p. 61).

Adicional a estas interpretaciones, está la propuesta por Rico (2009), quien define este término como el “impacto de los líderes en las decisiones de los votantes en relación al peso de otros factores, y en particular de las identidades partidistas y otras predisposiciones políticas” (p. 13). De esta manera, la predominancia de la imagen de los líderes o candidatos plantea lecturas diversas desde la frivolidad y marginación de las propuestas programáticas hasta la de una mayor complejidad en la forma como funciona esta imagen como heurístico válido, para los



electores o ciudadanos, respecto a los candidatos o los líderes políticos y lo que pueden esperar o valorar de su acción.

Estas teorías de la cultura política, se relacionan de manera casi directa con otras teorías de la perspectiva teórica de la elección pública, estudiada por James Buchanan (1989), quien afirma que esta perspectiva acerca de la política, surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas, pero a su vez, tiene que ver también con el comportamiento electoral, y por eso sería lógico que los temas coyunturales sean los que más peso tengan en las decisiones electorales, y sean mayores los votos racionales, sin ideologización. Pero esta teoría, también puede interpretarse como un proceso social que involucra a los individuos independientemente de su voluntad para tomar decisiones colectivas y públicas, y conversando con la teoría política, es necesario decir que ambas reconocen la importancia del individuo en la toma de decisiones dependiendo de las orientaciones e interpretaciones que haga del sistema político.

3.3 La elección pública: las preferencias de política pública como interpretación del mundo político

La perspectiva teórica de la elección pública, fue estudiada por James Buchanan (1989), quien afirmó que esta perspectiva acerca de la política, surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas, pero a su vez, tiene que ver también con el comportamiento electoral, y por eso sería lógico que los temas coyunturales sean los que más peso tengan en las decisiones electorales, y sean mayores los votos racionales, en los que la ideología política es considerada como elemento contaminante de



las valoraciones. Asimismo esta teoría, también concibe ese proceso social que involucra a los individuos independientemente de su voluntad para tomar decisiones a partir de evaluaciones colectivas y públicas; y conversando con la teoría política, ambas reconocen la importancia del individuo en la toma de decisiones dependiendo de las orientaciones e interpretaciones que haga del sistema político. De ahí que esta propuesta, se encuentra en la interfaz entre la economía y las políticas (Rowley 2000)³⁰.

En 1962 Buchanan y Tullock propusieron una forma diferente de ver la elección pública, alejándola del ambiente de democracia y lograron demostrar que en un Estado constitucional, un individuo “racionalmente elegiría votar por la elección que minimizara la suma de de sus costos externos y los costos esperados por la toma de decisiones de una acción colectiva” (Rowley, 2008, p. 5).

Riker³¹, por su lado, consideró la aplicabilidad de la elección racional y la teoría de juegos en la ciencia política a finales de los 50'. (p.6) Es necesario resaltar que la hipótesis de racionalidad para la toma de decisiones para Riker consiste en:

Asumir que así como en los asuntos privados en el intercambio de bienes y servicios prevalecen las acciones de los individuos por perseguir costos-beneficios, así también en el ámbito político los votantes, legisladores y burócratas actúan teniendo en cuenta los costos-beneficios que sus acciones representen. El propio Riker hablaba de la ciencia política como “la ciencia de la conducta humana. Hernández, N. (2010)

³⁰ Revisar autores como Mueller (1997), Shugart y Razzolini (2001)

³¹ En 1964 hizo el primer libro de elección racional y da inicio a construir un método basado en el razonamiento deductivo análogo al de la matemática. En un par de *papers* publicados en el *Journal of Philosophy*, emprende su tarea de definir conceptos para estudiar la *acción* de los actores.



Riker se opuso a la perspectiva de Buchanan y Tullock indicando que el conflicto y la solución del conflicto eran una parte integral de la elección pública. Finalmente publicó un libro junto a Ordeshook donde definieron la política como: “el misterio de cómo la ciencia política evoluciona en las preferencias individuales” (Riker and Ordeshook, citados en Rowley 2008, p. 7), propusieron un riguroso modelo estadístico como solución al misterio. Riker contribuyó a la reafirmación de las ideologías liberales y hasta conservadoras de contención de la participación del “pueblo”, argumentando que esta noción no existe como entidad ontológica ni lógica. (Vidal de la Rosa, 2009, p. 17).

Por otro lado, Stigler (1989) impulsó el programa “Chicago Political Economy (CPE), en el que se aborda otra perspectiva de la elección pública para la investigación de la economía política (Rowley, 2008, p. 7). Específicamente, para el CPE, los mercados políticos son vistos como mecanismos técnicamente eficientes para la satisfacción de las preferencias para la redistribución de los ciudadanos como individuos, trabajando a través de grupos de presión (p.8).

Riker (citado en Rowley 2008), por su lado, empezó a considerar la aplicabilidad de la elección racional y la teoría de juegos en la ciencia política a finales de los 50 (p.6) En 1964 hizo el primer libro de elección racional y da inicio a construir un método basado en el razonamiento deductivo análogo al de la matemática. En un par de *papers* publicados en el *Journal of Philosophy* emprende su tarea de definir conceptos para estudiar la *acción* de los actors. Es necesario resaltar que la hipótesis de racionalidad para la toma de decisiones para Riker consiste en:



Asumir que así como en los asuntos privados en el intercambio de bienes y servicios prevalecen las acciones de los individuos por perseguir costos-beneficios, así también en el ámbito político los votantes, legisladores y burócratas actúan teniendo en cuenta los costos-beneficios que sus acciones representen. El propio Riker hablaba de la ciencia política como “la ciencia de la conducta humana (Hernández, N. 2010, p.1).

Riker se opuso a la perspectiva de los estudiantes Buchanan y Tullock indicando que el conflicto y la solución del conflicto eran una parte integral de la elección pública. Finalmente publicó un libro junto a Ordeshook donde definieron la política como: “el misterio de cómo la ciencia política evoluciona en las preferencias individuales” (Riker y Ordeshook, citados en Rowley 2008, p. 7), en el mismo libro propusieron un riguroso modelo estadístico como solución al misterio. Riker contribuyó a la reafirmación de las ideologías liberales y hasta conservadoras de contención de la participación del “pueblo”, argumentando que esta noción no existe como entidad ontológica ni lógica (Vidal de la Rosa, 2009, p. 17).

Por otro lado, Stigler (1989) impulsó el programa “*Chicago Political Economy* (CPE), en el que se aborda otra perspectiva de la elección pública para la investigación de la economía política (Rowley, 2008, p. 7). Específicamente, para el CPE, los mercados políticos son vistos como mecanismos técnicamente eficientes para la satisfacción de las preferencias para la redistribución de los ciudadanos como individuos, trabajando a través de grupos de presión (p.8).



4. Diseño metodológico

La hipótesis de la que partió esta investigación es que en el Urabá antioqueño, principalmente en Chigorodó, el apoyo electoral como reflejo de la evaluación del desempeño gubernamental está influido por la preeminencia de la imagen del político obstruyendo la valoración desde los resultados de política pública que reducen problemáticas sociales. Bajo esta premisa y el análisis de los tres tipos de cultura propuestos por Almond y Verba (1992) se buscó dar respuesta a la pregunta de investigación. Adicional a esta clasificación de Almond y Verba, la información recolectada, se analizó en términos de ciertas características que permiten identificar aspectos de cultura política de una comunidad, teniendo en cuenta a Castillo y Crespo (1997):

- El interés por la política con conocimientos de hechos políticos y de la clase política (incluida la valoración subjetiva, o el seguimiento de los procesos políticos a través de ciertos medios de comunicación. Aquí son importantes los aspectos cognitivos.
- Las valoraciones de la gente hacia la acción política como tal de los líderes, su eficacia y la satisfacción con las medidas adoptadas por el gobierno, todo esto en el marco departamental. En este punto la confianza juega un factor relevante como punto de análisis ya que tiene que ver también con el grado de satisfacción hacia el régimen político y así es posible definir si asumen el voto efectivamente como un premio o un castigo a determinado gobierno. Este es un proceso más evaluativo.
- El papel de la personalización política en Urabá, analizando la actitud de la población de Chigorodó ante la política en general implementada por la Gobernación de Antioquia durante el periodo 2012-2015 en la subregión de Urabá y en el municipio como tal. Es decir, los comportamientos que sugieren, tal como dice mi hipótesis, que en la subregión y en



Chigorodó la personalización tienen un papel determinante en el voto. (Ver categorías de análisis del Anexo 3).

Al analizar cada uno de estos aspectos, fue posible identificar qué tipo de cultura política predomina en este municipio. Pero es importante comprender que al hablar de cultura política, se está hablando del resultado de las relaciones y actitudes de sus ciudadanos y por lo tanto los hallazgos están ligados a esas actitudes y percepciones que hacen en Chigorodó de lo político y de las administraciones departamentales, reconociendo su forma de relacionarse y de participar.

Para lograr esto, se utilizó una metodología cualitativa, en la que se hizo una revisión documental de textos técnicos, administrativos y académicos que sirvieran como contexto. Además se realizaron 15 entrevistas a profundidad con preguntas que permitieron conocer no solo lo que ellos percibían de la política, sino lo que ellos observaban que predomina en los demás habitantes del municipio sobre la acción política, la personalización, el clientelismo y el desempeño del gobierno, enfocado en sus políticas públicas y programas dirigidos a la región. Se entrevistaron personas de los siguientes sectores:

Tabla 1
Entrevistados

TIPO DE LÍDER	CARGO	SECTOR/GREMIO
GREMIAL	Fiscal/Líder	SINDICATO/SINTRAINAGRO
GREMIAL	Gerente	SUGANAR/GANADERO
GREMIAL/POLÍTICO	Gerente	COMFAMILIAR CAMACOL/EXCONCEJAL
POLÍTICO	Autoridad Indígena Emberá	INDÍGENAS/DOCENTE/CANDIDATO ALCALDÍA MUTATÁ
POLÍTICO	Concejal	CONCEJO/DOCENTE
POLÍTICO	Registrador	REGISTRADURÍA NACIONAL
POLÍTICO	Ex concejal/Líder juventud	CONCEJO/JÓVENES/MUJERES
POLÍTICO	Coordinadora de Participación	MUJERES/ASOCOMUNAL
POLÍTICO	Funcionaria	ANTIOQUIA LA MÁS EDUCADA/CAMPAÑA FEDERICO RESTREPO
SOCIAL	Representante ONG	SECTOR ONG/COMUNIDADES
SOCIAL	Líder	JUVENTUD
SOCIAL	Líder comunitario	JAC/CTP/CONCEJAL/PRESIDENTE ASOCOMUNAL/PROMOTOR DE DESARROLLO/FAMILIA FUNDADORA DEL MUNICIPIO
SOCIAL	Líder municipal	AFRO
SOCIAL/POLÍTICO	Coordinador de Proyectos Sociales	FUNDAUNIBAN/CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN - CTP -ONG
SOCIAL/POLÍTICO	Coordinador	CORPORACIÓN FACILITAR (PROCESOS DE REINSERCIÓN)/ JEFE DE CAMPAÑA FEDERICO RESTREPO EN URABÁ

Fuente: Elaboración propia



Esta información se sistematizó según cada categoría se pudo definir conocer el tipo de cultura política (Almond y Verba, 1992) que predomina en el municipio según lo señalado por los líderes entrevistados y poder conocer la percepción que existe sobre la institucionalidad, cómo se auto perciben y cómo se da la relación con esa institucionalidad, asuntos que se manifiestan principalmente en el momento.

AUTOPERCEPCIÓN RESPECTO A LO POLÍTICO Y EL GOBIERNO

El interés por la política con conocimientos de hechos políticos y de la clase política (incluida la valoración subjetiva, o el seguimiento de los procesos políticos a través de ciertos medios de comunicación.

PERCEPCIÓN DE LO POLÍTICO Y SUS ACTORES

La valoración de la acción política, y de los líderes nacionales, su eficacia, la satisfacción con las medidas adoptadas por el gobierno, y la percepción de los problemas con una dimensión política que requieren una atención prioritaria

La actitud ante la política en general, y ante las políticas concretas, muy especialmente aquellas que forman parte de la agenda de gobierno, como puede ser la actitud frente a la política de integración europea, tanto a nivel político como económico y social.

El grado de participación política, tanto a nivel electoral como asociativo: la afiliación sindical o partidista, o las simpatías hacia estos u otros agentes de intermediación política, social o económica

CONFIANZA Y GRADO DE SATISFACCIÓN

La confianza en las instituciones y en los procedimientos, y su valoración, de forma amplia, o en aspectos específicos relacionados con coyunturas críticas de acción política. De manera general, el grado de satisfacción con el régimen político y la valoración de otras posibles alternativas.

Figuras 3. Categorización de preguntas. Fuente elaboración propia



5. El desempeño gubernamental desde la personalización y su influencia en el apoyo electoral

5.1 Interés por la política

Desde la teoría de premios y castigos, se dice que el voto es uno de los principales mecanismos democráticos para castigar a los malos y premiar a los buenos gobiernos o políticas públicas (Aguilar & Sánchez-Cuenca, 2007), sin embargo no siempre aplica ya que se presenta el *policy bundling* (Besley y Coate, citados en Aguilar & Sánchez-Cuenca, 2007), donde los ciudadanos reúnen varios aspectos y los ponderan de manera individual a la hora de evaluar a un gobierno y por lo tanto, a la hora de dar su voto. Pero también, puede suceder que los votantes no logren definir el grado de responsabilidad del gobierno ante los resultados de las políticas de manera tan sencilla, tal como lo plantea Aguilar (2007)³².

En el municipio de Chigorodó, se reconoce la diferencia que se hace entre lo administrativo (*output*) y lo político (*input*), tal como lo plantean Almond y Verba (1992). Los entrevistados tienen claridad frente a los procesos que obedecen netamente a la función gubernamental y los que aunque no tienen que ver directamente con el proceso electoral, también son políticos, como lo es pertenecer y participar activamente de organizaciones sociales como Juntas de Acción Comunal, por ejemplo.

³² Autores como Anderson, 2000; Barreiro, 1999; Powell, 2000; Powell y Whitten, 1993; Rudolph, 2003 han mencionado el tema y han sido citados por Aguilar & Sánchez Cuenca.



Anduiza y Bosch (2004) plantean que el interés por la política, y la percepción de que esta se tenga es importante y puede incidir en las decisiones y en el funcionamiento del sistema político, debido a que están relacionadas de manera directa con la participación.

En el municipio de Chigorodó, la participación electoral no es muy alta. De 43 916 sufragantes potenciales en el municipio, solo 24 832 (56,5%) votaron en las pasadas elecciones³³, lo que muestra altos niveles de abstención. Según los mismos chigorodoseños, esto no coincide con la participación que se ve en los eventos políticos, como marchas en donde se llenan las calles y se ve, durante la época de campaña mucho movimiento por parte de la comunidad: *“Esto en época electoral es lleno, sale gente de donde uno nunca creyó, pero a la hora de votar de verdad o de hacer seguimiento, es el más solo”*. Afirma uno de los líderes sociales entrevistados, cuando hace referencia a la participación política.

Incluso, se evidencia que no se hace seguimiento a los Planes ni de gobierno, ni de desarrollo, ni a nivel municipal, ni a nivel departamental.

En los años que llevo trabajando con las JAC, no tengo conocimiento de que un líder le haga seguimiento a un Plan. Aquí realmente no estamos interesados en eso, se desdibuja este proceso, aunque es muy importante, pero de verdad no se hace. La gente sí lo socializa, se cerciora de que su barrio esté incluido en el plan de gobierno, pero después de las elecciones, no pasa nada, porque se conocen los planes es para poder negociar con el candidato en el momento de elecciones (GARCÉS, P. Comunicación personal, 26 de abril de 2016).

³³ Cifra de la Registraduría Nacional.



Esta afirmación enmarca la idea general que se tiene en el municipio frente a la participación y el interés hacia la política. No sienten que realmente puedan tener injerencia sobre decisiones políticas, pero sí pueden (principalmente los líderes) obtener beneficios, que no siempre resultan ser para la comunidad, de candidatos a cambio de conseguir votantes.

5.2. Las actitudes evaluativas hacia la acción política: el corto plazo como factor predominante en la toma de decisiones políticas.

En esa línea, el momento electoral es en el que los líderes buscan un beneficio del candidato que más les ofrezca y por eso es importante hacer presencia en cada uno de los eventos organizados por el candidato con “mayor poder” para lograr la mejor negociación. Las motivaciones que tienen los habitantes de Chigorodó a la hora de votar no están solamente definidas por el poder transmitido por los candidatos a través de su capacidad de movilización mediante grandes sumas de dinero, fiestas o marchas, también los entrevistados resaltan la importancia de conocer al candidato como persona, lo que representa, lo que transmite, su trayectoria. Es aquí donde hacen una interpretación del candidato y construyen una imagen del mismo, ya sea porque tienen la posibilidad de conocer algo de su pasado³⁴ de manera directa o porque la que transmiten los líderes. Estos líderes a su vez, son los que negocian con los candidatos antes de “vender” una imagen a su comunidad. Entre mejor sea la negociación, mejor será la imagen que se transmitirá del candidato a los posibles votantes. Para Rico (2009), el fortalecimiento de esta personalización, se debe al debilitamiento de la estructura de *cleavages*³⁵, ya que las

³⁴ Dentro de la investigación, se notó que el asunto identitario y de familiaridad es relevante en el municipio, principalmente a nivel municipal. Pero aunque a nivel departamental no siempre se dé la posibilidad de conocer al candidato en esos términos, esta construcción de la imagen, se da con base a lo que los líderes dicen de esos candidatos sobre esos asuntos.

³⁵ Cleavages o clivajes, teoría analizada por Lipset y Rokkan (1967), hace referencia a una división o separación confrontacional entre grupos de individuos que tiende a organizar los conflictos entre ellos.



sociedades son cada vez más diversas y complejas. Esto hace más difícil categorizarlas y por lo tanto, complacerlas, responder a sus demandas e intereses; lo que lleva al deteriorando muchas veces los efectos políticos de la relación de representación.

Lo que indican los líderes entrevistados es que esta imagen, resulta entonces más importante que los planes de gobierno y las políticas territoriales, pues los planes de gobierno son documentos que se pueden incumplir o cambiar si el candidato así lo decide cuando es elegido. En cambio si es buena persona, si conoce el territorio, es más susceptible de confiar en ese tipo de candidatos, no importa tanto lo que propone. Así se perciben indicios que para ellos resulta más fácil confiar en las características personales del candidato que en su aspecto programático. Esto, permite retomar la posición de Laguna (2011), en la que afirma que estos aspectos de la personalización pueden resultar como el factor decisivo y único de buena parte del electorado. De ahí que se refuerza la hipótesis que estos asuntos tienden a pesar más que otros factores más racionales y estructurales que estén determinados por asuntos de desempeño y de buenas prácticas políticas y que puedan generar un bien colectivo (p. 49).

La relevancia de estos rasgos de personalización, se sustenta desde la perspectiva en la que los gobiernos proceden de una competencia partidista y, por tanto, conocer las características de éstas dinámicas en momentos electorales permite identificar patrones de las lógicas políticas que inciden en el futuro comportamiento gubernamental. De esta manera, el voto como expresión

Dependiendo de sus características puntuales, tienden a organizarse y a tomar decisiones políticas, por ejemplo la izquierda y la derecha, en los países democráticos. Aguilar, S. (2010). La teoría de los clivajes y el conflicto social moderno. Ponencia presentada a les" Jornadas de Análisis Político Crítico", Bilbao 14 y 15 Noviembre de 2008 (UPV-EHU).



contiene rasgos que permean la cultura política³⁶. No obstante, a nivel departamental la creación de una imagen de manera directa se hace más compleja, y es por eso que en la competencia partidista a nivel de candidaturas para la gobernación es más difícil elaborar una imagen del candidato a través del contacto más cercano y los líderes locales entran a jugar un papel muy importante.

Estos líderes, funcionan como *brockers*³⁷ en el municipio y garantizan por lo menos, el primer acercamiento entre el candidato a gobernación (y cargos nacionales) y la comunidad. Esos líderes locales tienen conocimiento de las políticas y de los programas implementados, en su subregión y municipio, pero no suelen hacer seguimiento ni veeduría. Estos líderes (comunitarios y sociales) son quienes suelen tener mayor credibilidad y a quienes recurren directamente los candidatos para que movilice, así que muchas veces, cuando la información de cada opción electoral llega al resto de la comunidad, ya el líder tiene claro a quién van a apoyar, constituyéndose en el filtro:

³⁶ La función de las elecciones está ligada a las razones detrás de la participación. La cuestión es fundamental, ya que una participación motivada por el interés tiene una interpretación y unas consecuencias muy distintas a una participación motivada por el descontento. De hecho, detrás de cada forma de participación y de cada ciudadano participante (o no participante) se pueden encontrar distintos aspectos que motivan o explican su comportamiento (Anduiza y Bosch, 2004). Esta investigación justamente busca identificar los factores que de alguna manera se encuentran sistemáticamente relacionados con la participación y con la evaluación del desempeño gubernamental.

³⁷ Como plantea Auyero (2001), los mediadores tienen varias denominaciones según el país pero en general, funcionan como intermediarios políticos que predominan en el funcionamiento de las relaciones clientelares que han dejado en un segundo plano. Con (y a través) de ellos, los candidatos construyen su imagen de gestores eficientes y se examina cómo esta imagen entra en conflicto con la personalización de las gestiones y con las expectativas de retribución simbólica asociadas a su labor. El término *bróker*, se refiere principalmente a un intermediario financiero, pero en el campo político, se ha acuñado también para definir al intermediario entre el caudillo y su clientela. Está relacionado con la forma clientelista moderna, siendo un actor clave y resaltando de una u otra manera un mayor poder y autonomía estructural de la comunidad, ya que con él se negocia previamente. En palabras de Auyero, son “figuras cardinales en la producción y reproducción de la creencia en el valor del juego clientelar, en la articulación de un lazo de afecto imaginario”. (Auyero citado en Durston, 2005, p. 32).



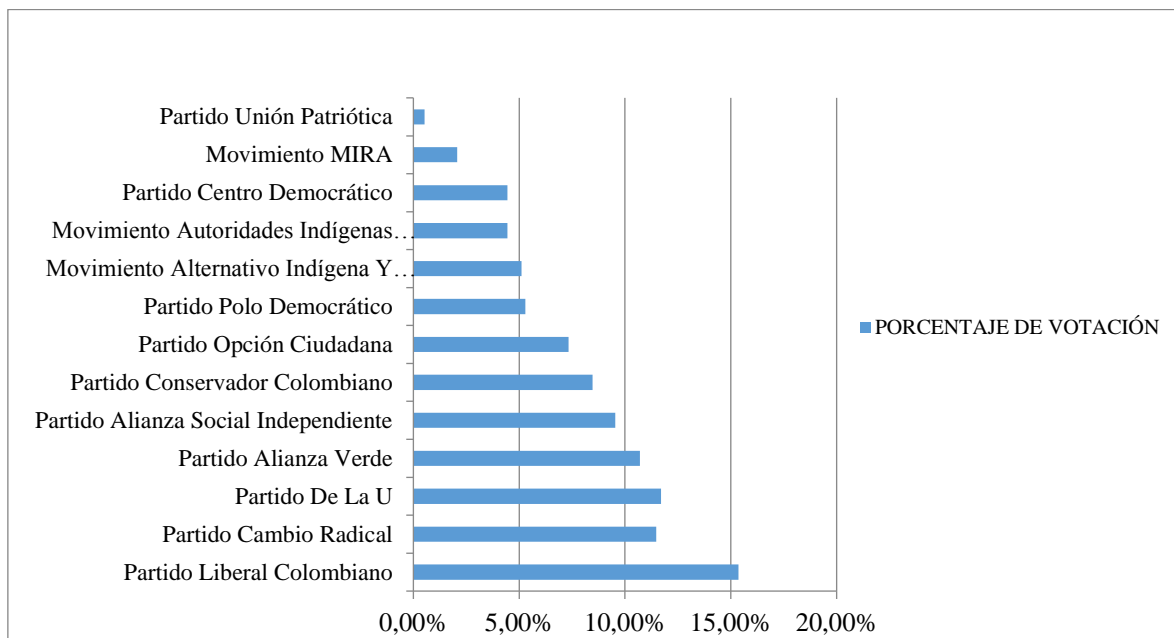
Generalmente, los candidatos llegan primero a nosotros en tiempo de campaña a través de otras personas o enlaces que ellos llaman, y ya nosotros los escuchamos y al que haya sido más elocuente y tenga propuestas claras para la comunidad le cuadrarnos una reunión con el resto de la comunidad para que los escuche. (CORREA, N. Comunicación directa, 26 de abril de 2016).

Identificando esta relación entre *brokers* y políticos, es necesario hablar del fenómeno del clientelismo, presente en este municipio y que puede ser entendido como una manifestación del capital social (Durstun, 2005), que se basa en esa relación jerárquica y vertical, que se define a partir de las transacciones que se hacen entre los que tienen gran cantidad de bienes o recursos y los ponen al servicio de los más necesitados para obtener así lealtad y control político (Auyero, 2001). Frente a este tema, era necesario conocer la versión de los que reciben favores, para identificar así cómo se perciben frente al Estado y a su vez conoció la versión de personas que han tenido cargos políticos y que han hecho campaña política para indagar sobre la manera en la que se relacionan con las personas. En este punto, se encontró que la manera de relación más tradicional ha sido la de brindar beneficios a cambio de votos³⁸. Así se materializa ese bajo nivel de confianza que tienen los ciudadanos en los partidos, pues se ve en la percepción que tienen los habitantes del municipio de Chigorodó, quienes reconocen que ahora son los partidos los que buscan personas y no las personas las que buscan los partidos. Esta situación se refleja con los datos arrojados por la encuesta *¿Cómo somos los antioqueños y antioqueñas hoy?*³⁹, donde solo el 14% de los antioqueños encuestados afirma confiar en los partidos políticos. En términos

³⁸ Uno de los entrevistados, manifiesta sobre este tema que “*Acá (Chigorodó) es impartir recursos o así con favores a ciertos gremios y entre ellos se hace la vinculación y la información de que viene tal personaje que a tal hora hay que estar allá, pero realmente no hay planeación estratégica, no somos la representación de cierta población vulnerable de decir organicémonos cuando venga un candidato, nada de eso, solo la estructura de que usted necesita algo, si se puede se le soluciona y listo*” Fragmento de entrevista realizada al líder de Juventud municipal el 26 de abril de 2016.

³⁹ Encuesta realizada en el Departamento por INVAMER, Universidad Eafit y SURA. 2013.

puntuales, el Partido Liberal ha sido por tradición el más fuerte en términos de voto en Chigorodó; y aunque persiste, la diferencia frente a otros nuevos partidos es baja, así se observa que son más los partidos que cobran fuerza, tal como lo muestran los resultados electorales a Concejo en las pasadas elecciones de 2015 (ver figura 4).



Figuras 4. Votación por partidos a Concejo municipal 2015- Chigorodó.
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Los partidos políticos, entonces, han ido perdiendo fuerza en el país, pues hoy en día existen más herramientas y elementos para la dinámica política en el funcionamiento de una sociedad. Esta afiliación partidista, se ha ido desvaneciendo. De ahí que, esta identificación partidista definida por Rico (2009) como el “motor móvil” del razonamiento político, si bien, condiciona la percepción de la información política, también puede variar cuando hay exposición llega a nueva información, lo que puede hacer que esta identificación sea la menos funcional.



Este arraigo que menciona Rico, es el que se ha deteriorado en Chigorodó, pues cada vez han entrado otros partidos que han logrado obtener el poder de la alcaldía y representación en el Concejo Municipal (Figura 4). Esta vinculación no se da a partir de propuestas sino de intercambio, principalmente monetario. Es decir, que importa el partido que más visibilidad tenga y que a través del dinero pueda movilizar más personas y ofrecer beneficios burocráticos, no su ideología, ni principios programáticos o de políticas públicas.

Contradictoriamente, también se obtuvieron juicios en algunos entrevistados para los que el partido sí tiene relevancia desde su punto ideológico pero donde entran a considerarse asuntos personalistas. Así que los ciudadanos que pertenecen a ese partido desdibujan sus valores o principios generando, como en el caso de una funcionaria pública, una decepción hacia el partido. En esa situación se derivó porque no compartiera sus principios y valores, sino porque las personas que en ese momento dirigían el proceso, no eran fieles a los mismos

Yo soy muy política y era liberal. Desafortunadamente me tocó vivir un caso donde dije, bueno siempre he sido parte de este Partido (Liberal) y ver esa manipulación fue horrible. Es muy dura dejar un partido con el que se ha identificado y buscar otro que más o menos lo identifique. Ahora estoy en el Partido de la U, pero yo al Liberal lo llevo en la sangre, de pronto no me identifiqué en ese momento, fue con las personas que representaban ese partido, y uno de decir, bueno me voy para otro municipio, no. Yo me quedo y me identifico con otro que pueda satisfacer y solucionar las necesidades y las metas que yo también tengo. Para mí no son los partidos que se dañan, sino las personas las que dañan los procesos. (GARCÉS, P. Comunicación directa, 26 de abril de 2016).



Aunque la teoría afirma que la identificación partidista en momentos electorales, se convierte en un contador de las valoraciones de la actuación y las posiciones programáticas de los partidos (Rico, 2009 p. 26), los entrevistados resaltan que ahora importa más la persona: “En Chigorodó no hay partidos, no importan” (Fragmento de entrevista a Líder Municipal Afro, 26 de abril de 2016). Pero este debilitamiento de los partidos no es propio de Urabá pues es algunos señalaron que crece la simpatía de jóvenes hacia nuevos partidos que representan los sentimientos y valores de una sociedad más contemporánea y abierta a nuevas opciones. En Chigorodó, es muy común que las personas cambien de partido. Ahora, las personas entrevistadas afirman pertenecer a un partido, pero reconocen que lo hacen porque es el partido del que han recibido “apoyo” en determinado momento o es el que les permite acceder a algún puesto:

La gente si era muy Libera (en Chigorodó), muy de la UP (Unión Patriótica) y se conglomeraba a través de partidos y creían en ellos. Hoy hay una crisis de partidos y en el caso de Chigorodó específicamente, yo pienso que se van como generando coyunturas que van construyendo un posible caudillo y liderazgo individual. (MEJÍA, L. Comunicación directa, 27 de abril de 2016).

Los intermediarios o *brokers*, son importantes entonces en el complejo entramado de fenómenos que involucra el clientelismo⁴⁰ no solo en Antioquia, sino en otras regiones del país y que sugieren una mirada más detenida sobre este fenómeno como un modo de integración política con la construcción del Estado (Ocampo, 2014).

⁴⁰ No obstante, dado que este fenómeno desborda los objetivos de esta investigación sólo se menciona que se obtuvo información acerca de la forma cómo se construyen y mantienen los vínculos clientelares entre políticos y bases sociales y comunitarias en Chigorodó, reforzando su rol de agentes intermediarios y a su vez, esa cultura política en la que predominan variables personalistas. Estos rasgos culturales son inicialmente propios de la cultura del Córdoba, que se está quedando en la subregión y que se plantea como una línea de investigación por profundizar (ver más acerca de este fenómeno y su permeabilidad en Ocampo (2014).



Esta negociación es una decisión consciente entre élites que se asume y se utiliza para obtener y conservar el poder. Incluso, se podría decir que es una dinámica aceptada por la comunidad⁴¹, no es solo un pacto entre élites, sino entre habitantes que buscan también su beneficio en esta práctica porque les resulta más efectivo que esperar alguna intervención durante los cuatro años de gobierno. En Chigorodó prima esa relación de solución inmediata y de cultura tipo súbdito con actitud pasiva, en la cual se producen orientaciones débiles de los ciudadanos hacia las instituciones nacionales, puesto que apenas se reconoce su existencia y en esa medida, no se tienen expectativas claras y a largo plazo hacia el sistema institucional. Los habitantes saben que existe una administración, la evalúan, términos en términos inmediatistas y efectivamente se cumple que es una relación más afectiva y normativa que cognitiva (Almond y Verba, 1992).

Visto desde la perspectiva de la Elección Pública, no opera la ideología como un heurístico relevante sino que en su lugar elaboran la evaluación con sus intereses o preferencias para que sean satisfechas inmediatamente. Así la importancia a las políticas públicas a implementarse a largo plazo es mucho menor. En estos momentos electorales, es posible entonces hacer una lectura alternativa en la que una coordinación tanto de votantes como de *brokers* para hacer una transacción inmediata.

⁴¹ “El voto aquí es un negocio, o es un gana-gana. Cuando digo negocio no me refiero solo a que tenga que ser que lo tengo, se lo doy y usted me lo paga.. No, en el votar hay un sentido claro en la gente de YO que gana con ese voto, y no necesariamente en ciudadanía o desarrollo colectivo, sino YO”. Fragmento de entrevista realizada a Ejecutivo de Fundauniban, 26 de abril de 2016.



5.3. El líder como clave en la interpretación del desempeño: los buenos ejemplos se refuerzan en casa.

Los partidos políticos según los líderes entrevistados, en Chigorodó, tienen poca relevancia en términos ideológicos y en ese orden de ideas, tampoco la tiene las preferencias o intereses de los ciudadanos del municipio respecto a los planes de gobierno ni las políticas públicas, debido a su carácter voluble e incierto. De ahí que al parecer desde la teoría de la personalización pueden aproximarse lecturas respecto a la forma como en municipios bajo condiciones de exclusión social y/o económica sus habitantes estructuran la evaluación al desempeño gubernamental en niveles de poder político lejanos, como es el caso de la administración departamental.

Esto resulta interesante, pues se ha banalizado la importancia que tienen las valoraciones de los candidatos en momentos electorales tanto así que incluso la personalización se ha visto como una “enfermedad de la democracia” (Venturino, citado en Rico, 2009, p. 1). Algunas de las expresiones de entrevistados señalaron que el gobernador saliente (Sergio Fajardo) había sido evaluado por sus políticas públicas, pero no a partir de las necesidades de los votantes en términos racionales. Se tuvieron expresiones de los entrevistados que permitieron identificar una inconformidad mayoritaria en la manera en la que se implementaron los programas del plan de gobierno departamental.

Si bien, ya se mencionó que la capacidad de movilizar a través del dinero y el clientelismo (respaldado por los partidos) son factores propios de la cultura política de los habitantes del municipio, resulta necesario comprender cuál es la importancia tienen los elementos personales y/o las preferencias de política para aproximarse a la acción política en momentos electorales.



La imagen construida por la administración fue negativa en la subregión y lo que pretendió ser una bandera diferenciadora en la manera de hacer política, generó un malestar, no en términos de desempeño de gobierno⁴², sino en términos más personales y directos.

La pasada administración resaltó el concepto de transparencia, esa fue la imagen que se buscó transmitir bajo la premisa “*En Antioquia no se pierde un peso*”⁴³. Esta frase es la que más mencionan las personas entrevistadas a la hora de hablar de lo que pudo haber pasado para que le candidato de la continuidad no ganara. Con la imagen que el gobernador promovió, fue evaluado; pero el castigo se dio no porque fuera deshonesto y poco transparente, sino porque de sus discursos el mensaje que percibieron en el municipio fue excluyente: yo soy transparente, ustedes no⁴⁴.

Así que es posible identificar cómo la imagen de la administración departamental (2012-2015), promovió una percepción de la forma de hacer política de ese personaje (*politics*), y se incentivó una distinción (él-nosotros)⁴⁵. Esto quiere decir, que en la medida en la que se suscitó una imagen positiva con ese antagonismo de él es (honesto), pero yo no, o yo soy (honesto), pero

⁴² En el proceso de investigación, se encontró que efectivamente las personas reconocen las grandes inversiones a nivel social con nombres y hasta con cifras de inversión y califican como positiva la intervención de la pasada administración departamental. Resaltan programas, obras, becas entregadas, incluso reconocen que ha sido el único gobernador que le dio visibilidad al Urabá a nivel nacional y les abrió grandes oportunidades, además de cambiar el imaginario que se tenía de una subregión marcada por la violencia.

⁴³ Eslogan de la administración departamental Antioquia la más Educada 2012-2015 con el que se pretendía manejar los recursos del departamento con más ojos vigilantes que manos que la manipulen. Esta manera de administrar, implicaba que los alcaldes no iban a acceder a los recursos como siempre se había hecho y que ahora para obtener los recursos debían firmar acuerdos públicos con la gobernación, quien además haría seguimiento a cada peso que desembolsara a los municipios.

⁴⁴ Cabe aclarar que aunque las personas entrevistadas no lo percibieran así, si expresaban que era la manera en la que las comunidades con las que trabajan lo perciben y lo mencionan como un criterio de elección puntual en las pasadas elecciones.

⁴⁵ Cuestión que bien puede interpretarse como un efecto del peso de esa marginalidad histórica pero que requiere de mayor investigación



el resto no es, para los ciudadanos de Chigorodó se constituyó en el filtro de lectura y evaluación de las políticas públicas implementadas.

Es probable que posicionar esa imagen, haya impulsado una actitud más crítica hacia él, principalmente en los alcaldes de la subregión, quienes no avalaron la manera en la que se hicieron las cosas⁴⁶, y evaluaron no en términos de sus necesidades reales, sino en términos de categorías más vinculantes y que resaltan ese valor identitario⁴⁷.

Un ejemplo de esto es que uno de las funciones de la gerencia para Urabá de la gobernación de Antioquia, era “servir de interlocutor de las administraciones municipales, gremios, comunidad, corporaciones, entre otros, ante el gobierno departamental en asuntos que propicien y favorezcan una mejor calidad de vida de los habitantes de la subregión”. Pero estas personas nombradas en cargos altos, no eran de la subregión y los que sí eran de la subregión, no tenían real capacidad de decisión⁴⁸. Esta imagen de ser “más transparente” ofrece indicios de la influencia de la personalización en forma diferente a lo concepción generalizada, en la que es los rasgos de la cultura política que predomine determina esa manera de relacionarse con lo político.

⁴⁶ Una de las principales novedades para los municipios por parte de la administración de Sergio Fajardo, fue el relacionamiento con los alcaldes, ya que se decretó que “se trabajará con todos los alcaldes en igualdad de condiciones, independientemente del partido político”. (Presentación de la Gerencia de Urabá, 2012. Gobernación de Antioquia) Y esta situación, en vez de generar una sensación de inclusión y equidad en la subregión, generó una resistencia, ya que esta nueva manera de trabajar limitaba el manejo de los recursos por parte de los alcaldes y ya los proyectos debían hacerse en modalidad de Acuerdo públicos, no se entregaban dineros de manera directa.

⁴⁷ “*Acá vimos mucha intervención, pero todas las personas eran de Medellín, uno veía muchas personas con camisa verde y de un momento a otro se iban, no eran de acá, eso se quedaba ahí*” Fragmento de entrevista realizada a líder comunitario el 26 de abril de 2016. Por otro lado, también se afirma que “*Por ejemplo Luis Pérez, ya nos cumplió, dijo que iba a montar a alguien del Urabá en un cargo ejecutivo y lo hizo, eso lo pedíamos*” Esta afirmación refuerza el argumento de esa necesidad de sentir que desde la parte técnica son tomados en cuenta y que las intervenciones en su territorio deben ser definidas por personas que lo conozcan.

⁴⁸ “*Yo hacía parte de la Gerencia, incluso era el enlace directo en Urabá, me decían “el hombre de Fajardo en Urabá” pero no podía manejar recursos, era como si me dijeran vea, confío en usted, pero no toque un peso, uno se confunde y si eso no lo entendía yo, imagínese lo que pensaban los alcaldes y las demás personas*”. Fragmento de entrevista realizada al Gerente para Urabá en territorio el 27 de abril de 2016.



Así que hace a estas comunidades más susceptibles a sentirse inconformes ante mayores controles o menor autonomía económica en procesos de implementación de políticas públicas, generando los efectos contrarios a los esperados desde la administración.

5.4. Políticas públicas eficaces y buen desempeño ¿suficientes para obtener el voto?

La evidencia señala que opera una elección pública que es compleja, en la que las necesidades y las expectativas, están basadas según estos rasgos socioeconómicos y socioculturales, en la que sus prioridades son diferentes y están más basadas en un resultado más inmediato.

Esta cultura de súbdito prevaleciente en el municipio, es una construcción de procesos históricos que determinan la manera de relacionarse y de percibirse. La exclusión social, por ejemplo ha sido clave para generar un sentimiento generalizado de apatía hacia los procesos políticos de manera crítica y racional. Este término engloba diferentes conceptos que reflejan una situación de aislamiento del centro o de un grupo mayoritario y según Tezanos (1999) se relaciona también con situaciones como segregación o marginación (en el ámbito cultural y de las vivencias sociales), pobreza, y alienación social (consecuencia de procesos económico-sociales concretos que dificultan o niegan a los individuos la posibilidad de desarrollar las capacidades productivas o creativas del ser humano) (p. 141).

En el caso del Urabá, la ausencia del Estado y la presencia, en cambio, de grupos armados que han generado problemáticas más complejas como desplazamiento y violencia y que a su vez son los que ejercen el control, hacen que la relación hacia el Estado no sea la misma que la de territorios donde no se presentan estas situaciones. Por su lado, Commins (citado en Laparra,



2009) define estas condiciones de exclusión a partir de la interrelación de problemas en cuatro categorías: “la política (ciudadanía democrática), la económica (integración laboral), la social (derechos sociales) y la interpersonal (relaciones familiares comunitaria)” (p. 25) y Tezanos, resalta finalmente que esta, ha de ser entendida como la “etapa final de un itinerario constante en el que inciden procesos subyacentes bastante complejos, de los que nadie puede quedar totalmente prevenido en una sociedad de riesgo” (Tezanos, 1999, p. 142). Con este panorama teórico, no es difícil decir que el Urabá es una subregión con características de exclusión.

A nivel institucional, esta subregión ha sido en los últimos años el foco del Gobierno Nacional, Departamental y local⁴⁹ para potencializar y dinamizar todas las posibilidades que ofrece en el tema económico y lograr superar problemáticas existentes como la pobreza y los bajos índices de calidad de vida, característicos en esta región.

Un ejemplo fue el Plan de Desarrollo Antioquia la Más Educada 2012-2015 de una línea con enfoque territorial dirigida Urabá. La línea 6: “*Proyecto Regional Integral para el desarrollo de*

⁴⁹ Un estudio realizado por la Universidad EAFIT y la Gobernación de Antioquia (2012) señala que es la segunda subregión más dinámica del departamento, en la cual se origina 31% de la carga regional y se recibe 33% de la misma. Pero, a pesar de su potencial económico, este territorio no presenta buenas condiciones en infraestructura. “No obstante, entendiendo las oportunidades que representa la región para Antioquia y para el noroccidente del país, la llamada vía al mar de Antioquia fue incluida y reconocida como uno de los cuatro tramos estratégicos de Autopistas para la Prosperidad, que, con más de 1.200 kilómetros de extensión, es el primer proyecto de infraestructura vial de cuarta generación en Colombia y que interconectará a Antioquia con los principales centros de producción de sur a norte, como el Valle del Cauca, el eje cafetero, la ruta del Sol, la transversal de las Américas, la costa Atlántica y el Pacífico. En otras palabras, “esta gran malla vial, permitirá integrar todas las regiones del país con beneficios económicos potenciales y con ventajas adicionales como la reducción de costos y tiempos de transporte” (*Autopistas para la Prosperidad*, 2011). Lo anterior se suma a los proyectos estratégicos que se adelantan desde el Gobierno Departamental en alianza con las Alcaldías municipales y el Gobierno Nacional como: *Ferry Colombia – Panamá*; *Transversal de las Américas Venezuela - Colombia – Panamá*; y *Circuitos viales* (Estudio de prefactibilidad para la creación y puesta en marcha de una empresa operadora de turismo de naturaleza en Urabá, Universidad Eafit, 2013. P, 50-51)



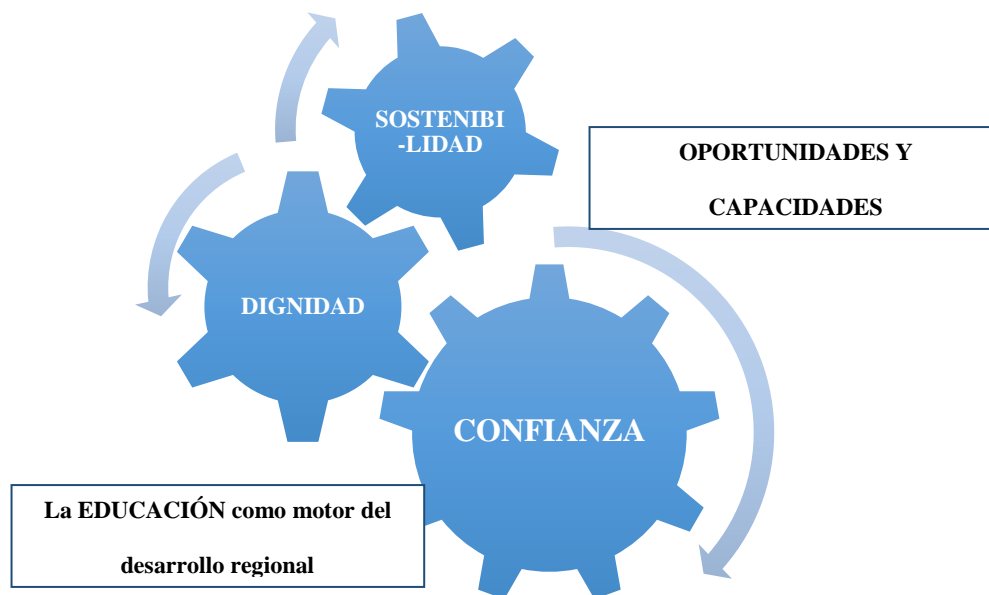
Urabá – Urabá un mar de oportunidades”, teniendo en cuenta a su vez el Contrato-Plan Atrato Gran Darién⁵⁰, buscaba puntualmente:

Promover el desarrollo integral de la región de Urabá, posicionándola en la agenda nacional e internacional, aprovechando su localización geoestratégica y potencialidades, y desarrollando sus capacidades, para que se convierta en el nuevo centro de desarrollo regional del noroccidente del país, capaz de transformar sustancialmente las condiciones de vida de su población (p, 1).

Esto en pocas palabras, significa que se quería dar a conocer a Urabá como parte de Antioquia y como foco de oportunidades y desarrollo económico no solo para el departamento, sino para el país, lo que se traduciría a su vez, en una reducción de la desigualdad en el territorio. A través de cuatro componentes, once programas, dos indicadores de resultado, cinco proyectos y siete indicadores de producto, se pretendía lograr este objetivo (Ver anexo 4).

Cada uno de estos componentes, señalaba las principales preocupaciones que tenía la administración departamental (2012-2015) en trabajar en aspectos que trascendían de la infraestructura, orientados a la institucionalización del buen gobierno, el desarrollo social, el ordenamiento territorial e implicaban promoción de cambios de percepción y fortalecimiento institucional como base.

⁵⁰ Funciona como instrumento de planificación territorial que articula programas, proyectos y recursos para 25 municipios de Antioquia, Chocó y Córdoba con el objetivo de cumplir los objetivos del milenio



Figuras 5. Principio del Plan Integral Regional para Urabá.
Fuente: Línea 6. Gobernación de Antioquia 2012

Pero todo lo que se ha expuesto a lo largo del texto en cuanto a la intervención desde la institucionalidad en la subregión, no fue suficiente. En Chigorodó, evalúan dependiendo de sus expectativas, pero donde generalmente prima el interés personal, no el de la colectividad que representan.

Con la valoración de las condiciones iniciales sociales y económicas del municipio de Chigorodó y los cambios producidos luego de la implementación de la línea de política “Plan Integral Regional para Urabá: Un mar de oportunidades” con 6 310 millones de (Ver anexo 4, Digital) y siguiendo el modelo de conducta racional, los entrevistados reconocen la importancia de planes sociales, pero también son claros al afirmar que lo que no se ve, es como si no se hubiera hecho.



Bour (2009) señala que las preferencias suelen ser las mismas en una comunidad (o muy similares) y por lo tanto, los votantes optan por los candidatos y propuestas que creen que los beneficiará más de manera personal. No obstante, como se identificó para comunidades con marginalidad histórica, son necesarias las vías, las obras, el cemento, lo material porque las intervenciones con enfoque social, suelen tener un impacto solo para quienes son beneficiarios de los programas, pero realmente no se hace una evaluación de desempeño gubernamental por esto, sino por el número de obras:

Si acá no hay alcantarillado, y un candidato va a hacerlo y quiere aprobación debe decir que va a pavimentar una vía o que va a hacer una obra, pero que para eso, es necesario hacer el alcantarillado, entonces ahí sí, van a decir que claro. Si tú les pones alcantarillado, pero no les hiciste la vía, no hiciste nada. Porque los tubos no se pueden percibir, no ven el servicio (BERRÍO, W. Comunicación directa, 26 de abril de 2016).

Los individuos toman decisiones basados en contrastes entre los beneficios que esperan de cierta decisión o curso de acción, y los costos en que se incurre al emprenderla. Estos costos pueden ser tangibles o intangibles tal como lo plantean Castillo & Crespo (1997) y pueden ser los determinantes de la cultura política de poblaciones como esta, con situaciones donde el voto ofrece la oportunidad de satisfacer sus propios intereses de forma inmediata reduciendo los costos de la incertidumbre del incumplimiento gubernamental o de la necesidad de vincularse de forma continua a procesos decisorios.

6. Consideraciones finales y posibles líneas de futura investigación

Chigorodó, y en general el Urabá Antioqueño carecen justamente de una identificación propia con el territorio, y construyen una relación más emocional con el Estado, ya que cuando el gobierno departamental anterior habló recuperación de dignidad y de confianza, la comunidad amplió sus expectativas. Uno de los objetivos principales de las políticas públicas con enfoque territorial es identificar y valorar lo identitario sin menosprecio, para fortalecer el capital social, mediante la confianza y la asociación colectiva de las personas del Urabá que ayude a recomponer el tejido social y la construcción de procesos políticos y sociales de acción colectiva.



Figuras 6. Propuesta de intervención. Fuente: Elaboración propia

La comunidad efectivamente, como se mencionó, reconoce la inversión, algunos se declaran beneficiarios, pero no se sintieron muy vinculados, y eso no permitió que se construyera y se fortaleciera una capacidad instalada significativa que apunta a que la comunidad se apropie de esos proyectos y sea capaz de sostenerlos en el tiempo, que se generen cambios que trasciendan más allá de un cambio de gobierno, porque si esto no existe, necesariamente habrá ciudadanos que aunque estarán muy agradecidos esperarán otro tipo de intervenciones de las administraciones siguientes, ya que no tienen conocimiento del proceso e impacto real de la intervención anterior.



Esto permite afirmar que muchos de los que movilizaron a la comunidad estaban motivados por un castigo, pero no hacia el desempeño sino mediados por la imagen positiva del mandatario.

Esto resulta fundamental en una comunidad en la que prevalece una cultura política de tipo súbdito en la que se evalúa según criterios más personalistas⁵¹ y en la que se producen orientaciones débiles de los ciudadanos hacia las instituciones a nivel departamental y nacional. En esa medida, no se tienen expectativas hacia el sistema y se suele castigar más por asuntos personalistas que de gestión y desempeño. Esta es una cultura política débil, fácil de permear en la que no existen criterios firmes de elección y por eso es tan fácil jugar con las necesidades de la población y con su intención de voto⁵².

Lo cierto es que esta investigación no es un manual de cómo llegar de manera directa al poder en el Urabá, todo lo contrario, es una descripción de cómo funcionan las relaciones y dinámicas políticas en comunidades con estas características para justamente empezar a trabajar desde la base con ellos y generar cambios que si bien se verán a largo plazo, si son posibles⁵³.

⁵¹ Aunque muchos resaltan la administración pasada, la mayoría de las personas resaltan las administraciones de Álvaro Uribe (1995-1997) y la de Alfredo Ramos (2008-2011) principalmente porque transmitían simpatía y cercanía, más que por proyectos en la subregión.

⁵² En las anteriores elecciones municipales, por ejemplo, se presentó un fenómeno especial. Ese día el municipio se vistió completamente de amarillo, todas las personas estaban de ese color, brindando un mensaje claro de que el candidato amarillo iba a ser el ganador. Esto generó curiosidad e hizo que la gente preguntara en las calles “¿Quién es el candidato del color amarillo?, ah, por ese es por el que voy a votar porque igual ya es el ganador”. Fragmento de entrevista realizada a funcionaria de la alcaldía el 27 de abril de 2016. Efectivamente, ganó el candidato del partido de la U, Daniel Segundo Álvarez Sosa (con 9.086 votos). Este fenómeno es definido por Elisabeth Noëlle-Neumann (1995), como la espiral del silencio y plantea que solemos actuar como si no fuéramos conscientes de nuestra naturaleza social y por eso preferimos amoldarlos a lo que está de moda (p. 13) y este es solo uno de tantos ejemplos que podemos ver en momentos electorales y que pueden mostrar la importancia de la opinión pública basada en valoraciones y percepciones, dejando de lado la parte racional.

⁵³ Esto puede aprovecharse, porque justamente fue una de las cosas positivas de la administración departamental pasada, fue el interés que despertó en los jóvenes en la política y son ellos quienes pueden ir cambiando esa manera de hacer política y de llegar al poder en la subregión.



Este es un reto que apenas empieza, ya que las investigaciones y en general las ciencias sociales, tienen un reto enorme a la hora de explicar cambios políticos y organizacionales puntualmente y por eso, lo más importante es conocer a la comunidad trabajar con ella, dejar instaladas capacidades que trasciendan un periodo de gobierno y que permitan a las comunidades crecer según sus potencialidades y verdaderas necesidades sin depender tanto del Estado.

Por otro lado, esta investigación resulta útil en la medida en la que pretende resaltar el lado humano y social de las políticas públicas. Hay comunidades en las que no basta con implementar buenas políticas públicas o ideas. Muchas de las necesidades que tienen algunas sociedades, están relacionadas con un asunto de visibilidad y de reconocimiento que implica un trabajo interno, de apropiación, de recuperación de valores y de identificación con los procesos que involucran la toma de decisiones.

Además, es necesario para comprender la importancia que tiene el ejercicio de buena gobernanza, para implementar correctas políticas públicas diseñadas a una comunidad puntual, conociendo el contexto y la heterogeneidad que habita en los territorios, lo que finalmente define sus expectativas hacia el gobierno. Es claro, también que no es suficiente la voluntad política, tampoco es suficiente un conocimiento técnico a la hora de diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas si solo se da en sentido *Top-Down*. Por eso, el estudio también orienta la línea de base para el diseño de políticas públicas que trabajen con el capital social existente en Antioquia.

Se destaca que este tipo de estudios pueden servir en la toma de decisiones con enfoque territorial o que van dirigidos a una comunidad con condiciones y características puntuales y



diferentes a las demás, ya que al hacer este trabajo previo aumentarán los niveles de eficacia. Es posible que muchas de las políticas públicas nazcan de la emoción y de una necesidad de transformar de manera radical la calidad de vida de una comunidad, pero es necesario trabajar en la organización y en la estructura para lograr una verdadera articulación y posterior impacto que genere una real transformación.

En cuanto a los aportes de nuevo conocimiento es claro que las políticas públicas son importantes, y que el buen desempeño sirve y aunque a veces se valore, no siempre se premia con apoyo electoral en comunidades donde la personalización de la política funciona como filtro para la evaluación del desempeño pero condicionado por pesos históricos de marginalidad o de índole identitaria. De esta manera, esta investigación ha permitido identificar diferentes posibilidades para continuar estudiando y comprendiendo la complejidad en la elaboración de la evaluación del desempeño gubernamental en los niveles diferentes al nacional. Entre ellas se resaltan sobre el estudio de la personalización:

- Indagar sobre la compleja relación entre desempeño y caracterización personal. Existe incidencia de la percepción de la personalidad de los líderes o gobernantes a la hora de evaluar su desempeño.
- Profundizar en las valoraciones normativas. Aunque las comunidades son conscientes que traspasan los límites éticos, lo asumen como parte del ejercicio político, a semejanza de lo que perciben de sus representantes políticos próximos.
- Indagar sobre la primacía de la compensación mediata y sus nexos con características culturales o sociales. Tienen una mirada cortoplacista de la importancia de lo político y por eso el desinterés en hacer veeduría a las políticas y al desempeño. Sería interesante y necesario



conocer más acerca de estos comportamientos. Luego, identificar estrategias para que desde la interacción social-gubernamental promuevan la modificación de esas actitudes que a largo plazo significarían el fortalecimiento de una cultura política más crítica, y participativa.

Este nuevo conocimiento es útil porque ofrece la posibilidad de profundizar y complementar la comprensión y explicación de los fenómenos políticos desde una perspectiva más completa. De ahí que las recomendaciones se dan en el sentido de fortalecer las intervenciones con un elemento más articulado entre ejercicios de participación y de buena evaluación de necesidades vinculadas con sus rasgos socioculturales para que haya una respuesta en términos de política pública de manera racional. También quedó identificado que es importante tomar en cuenta esos rasgos menos fundamentales para mejorar la calidad de vida de poblaciones en los contextos ya explicados, ya que precisamente esas condiciones generan una lectura diferente de lo que realmente necesitan.

Esos procesos históricos que se mencionaron sobre Urabá y Chigorodó, han determinado la manera en la que se dan las relaciones con la institucionalidad y con lo político y así han definido cómo se valoran y así definen sus necesidades. Esto influye en la manera en la que ven el voto, en la que hacen uso de él, en la que lo intercambian, lo venden, y establecen sus necesidades en torno a obtener un beneficio inmediato y no beneficios a largo plazo⁵⁴. Deben darse a conocer otros tipos de calidad de vida para que se vuelva parte de sus prioridades. Su tipo de cultura, debe ser la base para construir políticas públicas en conjunto, no para relacionarse políticamente.

⁵⁴ Es importante aclarar que esta investigación no plantea que se planee y se ejecute solo bajo las necesidades que las comunidades definan, ya que a lo largo del texto, se ha manifestado justamente que ese tipo de cultura, presente en territorios con este contexto, no permite que las personas identifiquen sus necesidades reales o más urgentes. Un ejemplo de esto, es que pueden no ver el agua potable como una necesidad inmediata, porque nunca la han tenido y están bien, no son tan relevantes las enfermedades y problemas que trae consigo no tenerla. Lo importante entonces no es solo intervenir a un territorio desde el conocimiento técnico, sino propiciar el fortalecimiento de esa cultura política débil para que sean ellos los que identifiquen otras realidades y empiecen a interpretar con una lógica más crítica cuáles son sus verdaderas necesidades y por lo tanto evalúen el desempeño bajo esta nueva lógica.



En la evaluación del desempeño influye el qué, el cómo y el con qué se interviene desde la institucionalidad. Darle más relevancia a uno u otro factor, no significa que no se haga una evaluación de desempeño, sí se hace pero será uno le que tenga más peso y en este caso se hizo a partir de la lupa personalista, de la imagen construida desde una forma de gobernar que aunque desde la percepción lograra el cómo y el con qué, no cumplió con las expectativas en el cómo.



Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza* en Revista del CLAD Reforma y Democracia. N.º 39.
- Aguilar, P., & Sánchez-Cuenca, I. (2007). ¿Gestión o representación? Los determinantes del voto en contextos políticos complejos (Performance or Representation? The Determinants of Voting in Complex Political Contexts). Reis.
- Almond, G. Verba, S. (1992). *Cultura política. Diez textos básicos de Ciencia Política*.
- Álvarez, J. R. (1986) *James M. Buchanan y la 'elección pública'*. En El país, 1986. Recuperado de: http://elpais.com/diario/1986/10/22/economia/530319602_850215.html
- Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local: El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. Polis (Santiago), 12(36).
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. Revista Perfiles Latinoamericanos, 10 (20).
- Auyero, J. (2008). Repensando el tropo del clientelismo político. Número 3.
- Bour, E. (2009). La teoría de “Public Choice”. Working Paper. Recuperado de: [http://ebour.com.ar/derecho/12-Public% 20Choice. pdf](http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf).
- Buchanan, J. (1989). La perspectiva de la elección pública. Ensayos sobre economía política, (páginas 26-37)
- Castillo, P. D., & Crespo, I. (1997). *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Coller, X. (2000). Estudio de casos, cuadernos metodológicos, 30. *Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-CIS*.



- Dalton, R. J., & Klingemann, H. D. (2007). *Oxford handbook of political behavior*. Oxford University Press, USA.
- Durston, J. (2005). Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile. Lom Ediciones.
- Gallego, L; Lizcano, A; Muñoz, P. (2013) *Estudio de prefactibilidad para la creación y puesta en marcha de una empresa operadora de turismo de naturaleza en Urabá*. Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en Administración. Universidad Eafit, Medellín.
- Giraldo, J., Casas, A., Méndez, N., Eslava, A. (2013). Valores, representaciones y capital social en Antioquia 2013. Centro de análisis Político. Escuela de ciencias y humanidades. Universidad Eafit. Medellín.
- Hernández, R. Fernández, C. Baptista, P. (2003). Metodología de la investigación. Tercera Edición, México, D.F.
- Lagos, I. Lagos, s. (2011) Descentralización y control electoral de los gobiernos en España. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònòmics.
- Laguna Platero, A. (2011). Liderazgo y Comunicación: la personalización de la política. Revista Anàlisi,.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política.
- Neumann-Noelle, E. (1995). La Espiral del Silencio–Opinión Pública: Nuestra Piel Social. *La Espiral del Silencio-Opinión Pública: Nuestra Piel Social*.



- Hernández, N. (2010). La noción de ideología en el discurso de William H. Riker y Douglass C. North. Blog: <https://noehernandezcortez.wordpress.com/2010/05/20/la-nocion-de-ideologia-en-el-discurso-de-william-h-riker-y-douglass-c-north/>
- Ocampo, G. (2014) Poderes regionales, clientelismo y estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba. Colección Terriotior, poder y conflicto, Colombia.
- Orejuela, S. (2009) Personalización Política: la imagen del político como estrategia electoral. Revista de Comunicación. (8).
- Pasquino, G. (1990): «Liderazgo y Comunicación Política». Revista Psicología Política. Nov. (1):.
- Perschard. J. (1994) La Cultura política democrática. Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral. México. Recuperado de http://www2.ine.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm
- Rico, G. (2009) Líderes políticos, opinión pública y comportamiento electoral en España. Colección “Monografías” N° 270. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Salamon, L. M. (2002). The tools of government: A guide to the new governance. New York: Oxford University Press.Oct. Caracas.
- Sánchez Alías, A.; Jiménez Sánchez, M. (2013). Exclusión Social: Fundamentos teóricos y de la intervención. Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención Social, 3 (4)
- Rodríguez, C., Pozo, T., y Gutiérrez, J. (2006). La triangulación analítica como recurso para la validación de estudios de encuesta recurrentes e investigaciones de réplica en Educación Superior. En: RELIEVE, vol 12, n. Recuperado de: http://www.uv.es/RELIEVE/v12n2/RELIEVEv12n2_6.htm.



- Rowley, C. K. (2008). Public choice and constitutional political economy. En: Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy (pp. 3-29). Springer US.
- Uribe, M. T. (1992). Urabá:¿Región o territorio?, un análisis en el contexto de la política, la historia y la etnicidad. Medellín: Corpouraba-iner.
- Vidal de la Rosa, G. (2009). Herejías democráticas: William Riker y el estudio de la manipulación de la política democrática. Sociológica (México), 24(70)



Anexos

Anexo 1. (Digital) . Presentación de Rendición de Cuentas para Urabá, 2013

Anexo 2. (Digital) Presentación balance general Línea 6: Plan Integral Regional para Urabá 2015. Urabá: Un mar de oportunidades

Anexo 3. (Digital) Categorías de análisis

Anexo 4. Línea 6. Plan Integral Regional para Urabá: Urabá un mar de oportunidades pág 56



Anexo 4.

LÍNEA ESTRATÉGICA 6 – PROYECTO INTEGRAL REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE URABÁ

Objetivo general: Promover el desarrollo integral de la región de Urabá, posicionándola en la agenda nacional e internacional, aprovechando su localización geoestratégica y potencialidades, y desarrollando sus capacidades, para que se convierta en el nuevo centro de desarrollo regional del noroccidente del país, capaz de transformar sustancialmente las condiciones de vida de su población.

Tabla 13. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 6. Proyecto integral regional para el desarrollo de Urabá

Componentes	Programas	Proyectos
1. Institucionalización y buen gobierno para construir confianza	1. Fortalecimiento de la legalidad	
	2. Fortalecimiento de la planeación participativa, la transparencia y la rendición pública de cuentas	
	3. Promoción de la eficacia y eficiencia por una buena gestión	
2. Desarrollo social para la dignidad y la inclusión	1. Promoción de los derechos sociales, económicos y culturales	
	2. Fortalecimiento y apoyo a las comunidades étnicas en el contexto de sus propios territorios	
3. El mar como eje del desarrollo económico y competitividad	1. Proyección nacional e internacional	
	2. Promoción de actividades económicas	
	3. Infraestructura para la competitividad	
4. Ordenamiento territorial sostenible y mecanismos para la integración		
	1. Ordenamiento territorial de áreas especiales	1. Lineamientos de ordenamiento territorial para la subregión de Urabá. 2. Actualización e implementación de los lineamientos de ordenamiento y manejo integrado de la unidad ambiental costera del Darién. 3. Formulación de directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial supramunicipal en Urabá.
	2. Mecanismos jurídicos, institucionales y financieros para el desarrollo regional	1. Formulación y gestión de proyectos para el desarrollo integral de Urabá.